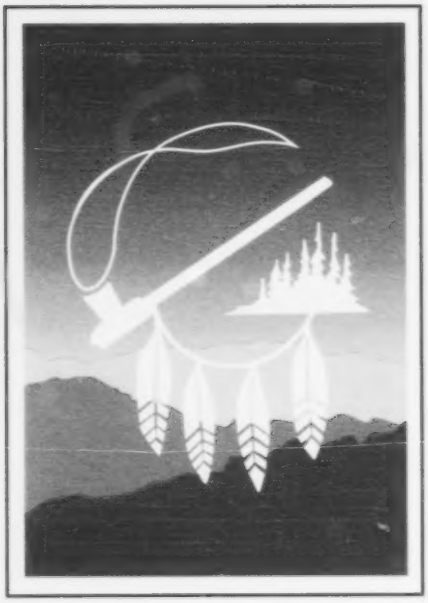
Indian Claims Commission



THUNDERCHILD FIRST NATION

Report on: 1908 Reserve Land Surrender (Mediation)

104-07534/

INDIAN CLAIMS COMMISSION

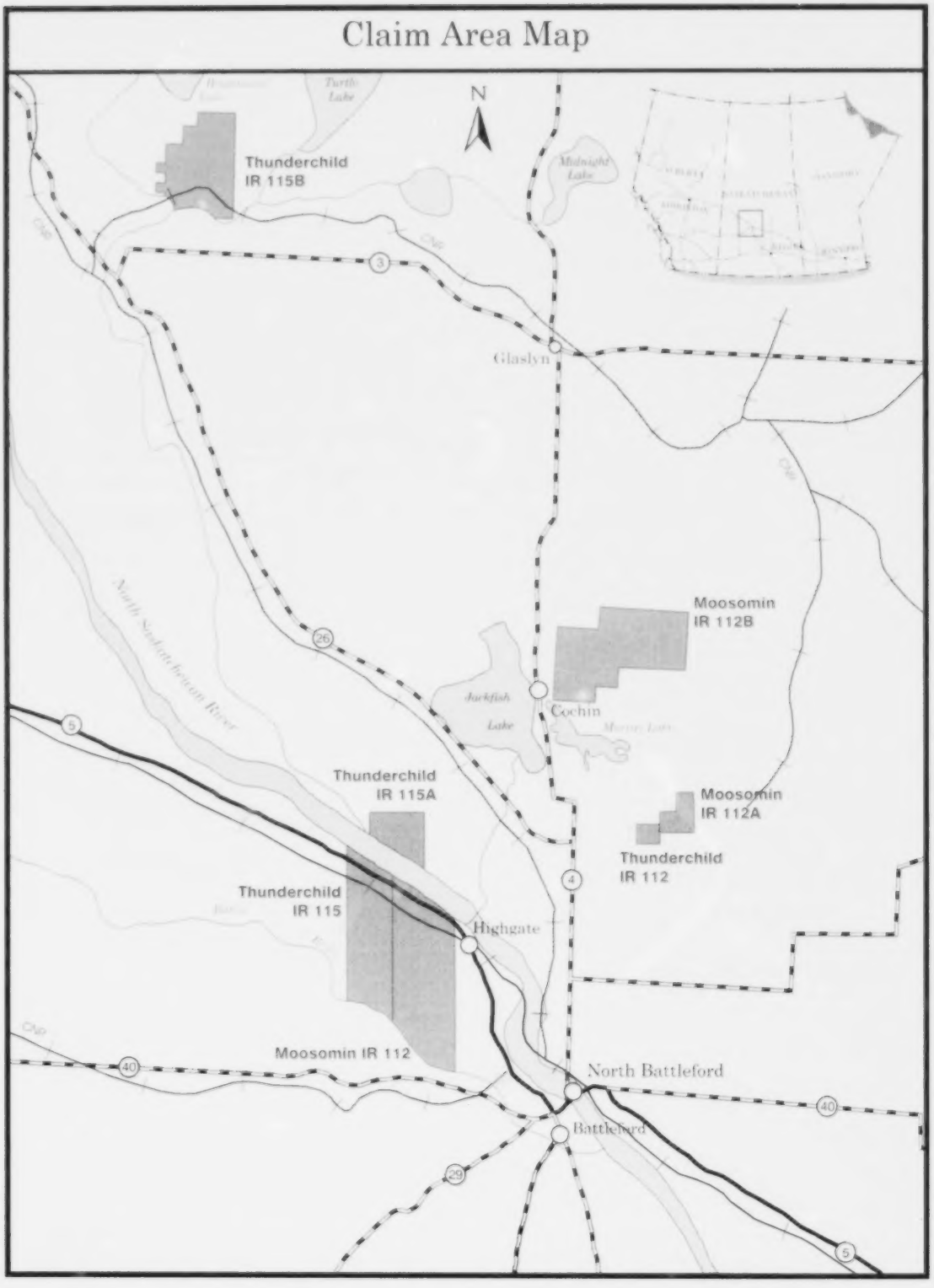
REPORT ON THE MEDIATION OF THE THUNDERCHILD FIRST NATION 1908 SURRENDER CLAIM

March 2004

CONTENTS

PART I	**INTRODUCTION**	1
	The Commission's Mandate and Mediation Process	1
PART II	**A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM**	3
PART III	**NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM**	7
PART IV	**CONCLUSION**	11

Claim Area Map



PART I

INTRODUCTION

This is a report on how a claim – which had been outstanding for 95 years and pursued under the Government of Canada's specific claims process for almost eight years – was, with the assistance of the Indian Claims Commission (ICC), successfully resolved.

This report will not provide a full history of the Thunderchild First Nation claim. It is primarily intended to summarize the events leading up to settlement of the claim and to illustrate the role of the Commission in the resolution process. Ralph Brant, Director of Mediation at the Commission, led the negotiation process.

The Thunderchild First Nation formally submitted its claim to the Minister of Indian Affairs in February 1986. It argued that the claim should be accepted under the federal government's Specific Claims Policy based on allegations that the Thunderchild surrender of August 1908 was, among other things, null and void. On July 9, 1993, the claim regarding the 1908 surrenders of the Band's interest in Indian Reserves (IR) 112A, 115, and 115A was accepted for negotiation under Canada's Specific Claims Policy. Confirmation of the acceptance came from Ian Potter, then Assistant Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), in a letter, which stated: "For the purposes of negotiations, Canada accepts that the band has sufficiently established that Canada has a lawful obligation within the meaning of the Specific Claims Policy with the regard to the 1908 surrender."[1]

With this letter, the process of negotiating a settlement began. At the request of the First Nation and with the concurrence of Canada, the Commission agreed to act as a facilitator.

The Commission's Mandate and Mediation Process

The Indian Claims Commission was created as a joint initiative after years of discussion between First Nations and the Government of Canada on how the process for dealing with Indian land claims in Canada might be improved. It was established by Order in Council on July 15, 1991, followed by

---

[1] Ian Potter, Assistant Deputy Minister, Claims, to Chief Winston Weekusk, July 9, 1993 (ICC file 2107-32-1M).

the appointment of Harry S. LaForme as Chief Commissioner. The ICC became fully operative with the appointment of six Commissioners in July 1992.

The Commission's mandate is twofold: it has the authority (1) to conduct inquiries under the *Inquiries Act* into specific land claims that have been rejected by Canada, and (2) to provide mediation services for claims in negotiation.

Canada distinguishes most claims into one of two categories: comprehensive and specific. Comprehensive claims are generally based on unextinguished aboriginal title and normally arise in areas of the country where no treaty exists between First Nations and the Crown. Specific claims generally involve a breach of treaty obligations or where the Crown's lawful obligations have been otherwise unfulfilled, such as a breach of an agreement or a dispute over obligations deriving from the *Indian Act*.

These latter claims are the focus of the Commission's work. Although the Commission has no power to accept or force acceptance of a claim rejected by Canada, it does have the power to thoroughly review the claim and the reasons for its rejection with the claimant and the government. The *Inquiries Act* gives the Commission wide powers to conduct such an inquiry, gather information, and subpoena evidence, if necessary. If the inquiry concludes that the facts and the law support a finding that Canada owes an outstanding lawful obligation to the claimant, it may recommend to the Minister of Indian Affairs and Northern Development that a claim be accepted.

In addition to conducting inquiries, the Commission is authorized to provide mediation services at the request of parties in negotiation. From its inception, the Commission has interpreted its mandate broadly and has vigorously sought to advance mediation as an alternative to the courts. In the interest of helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious, and efficient manner, the Commission offers the parties a broad range of mediation services tailored to meet their particular goals.

PART II

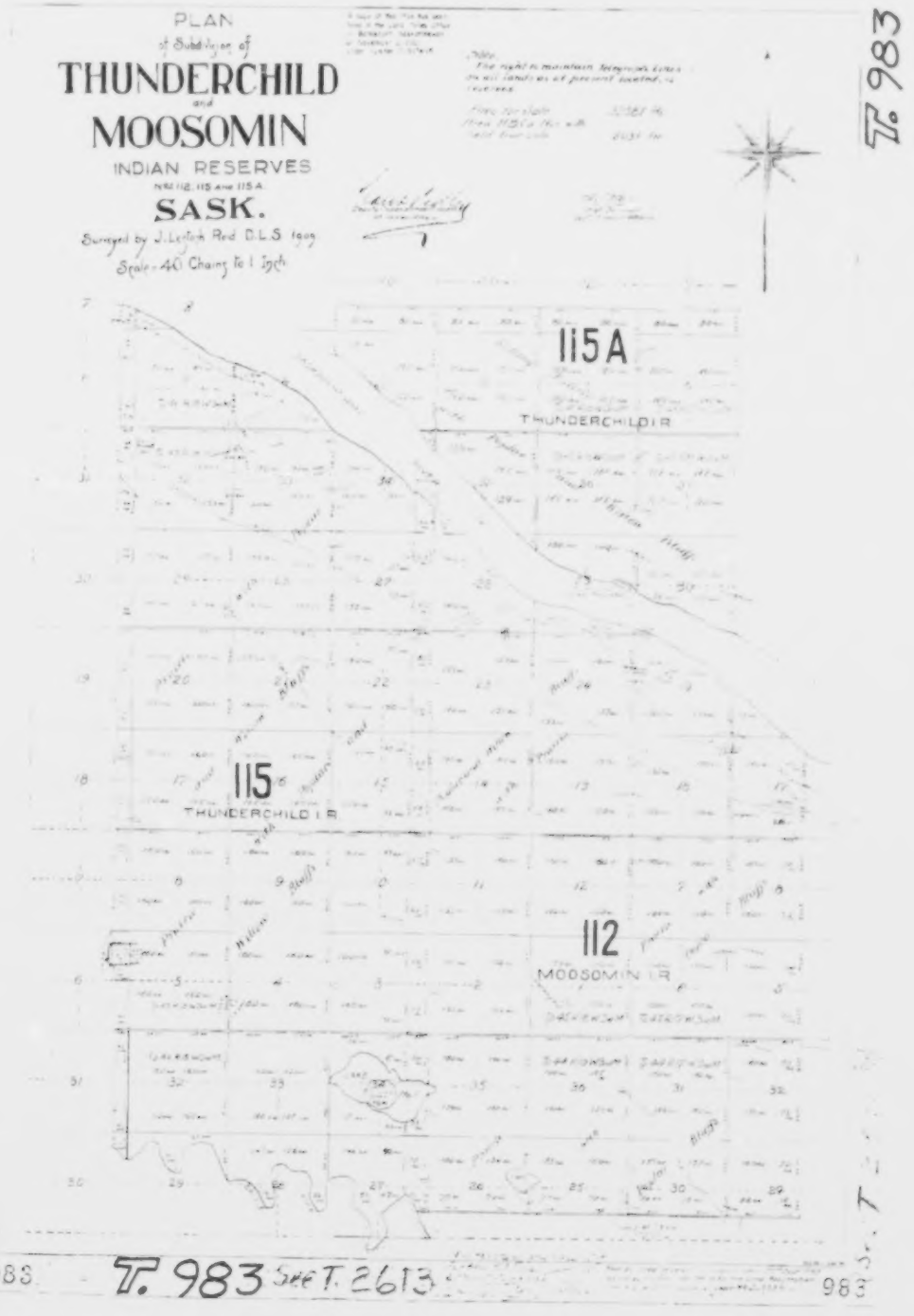
A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM

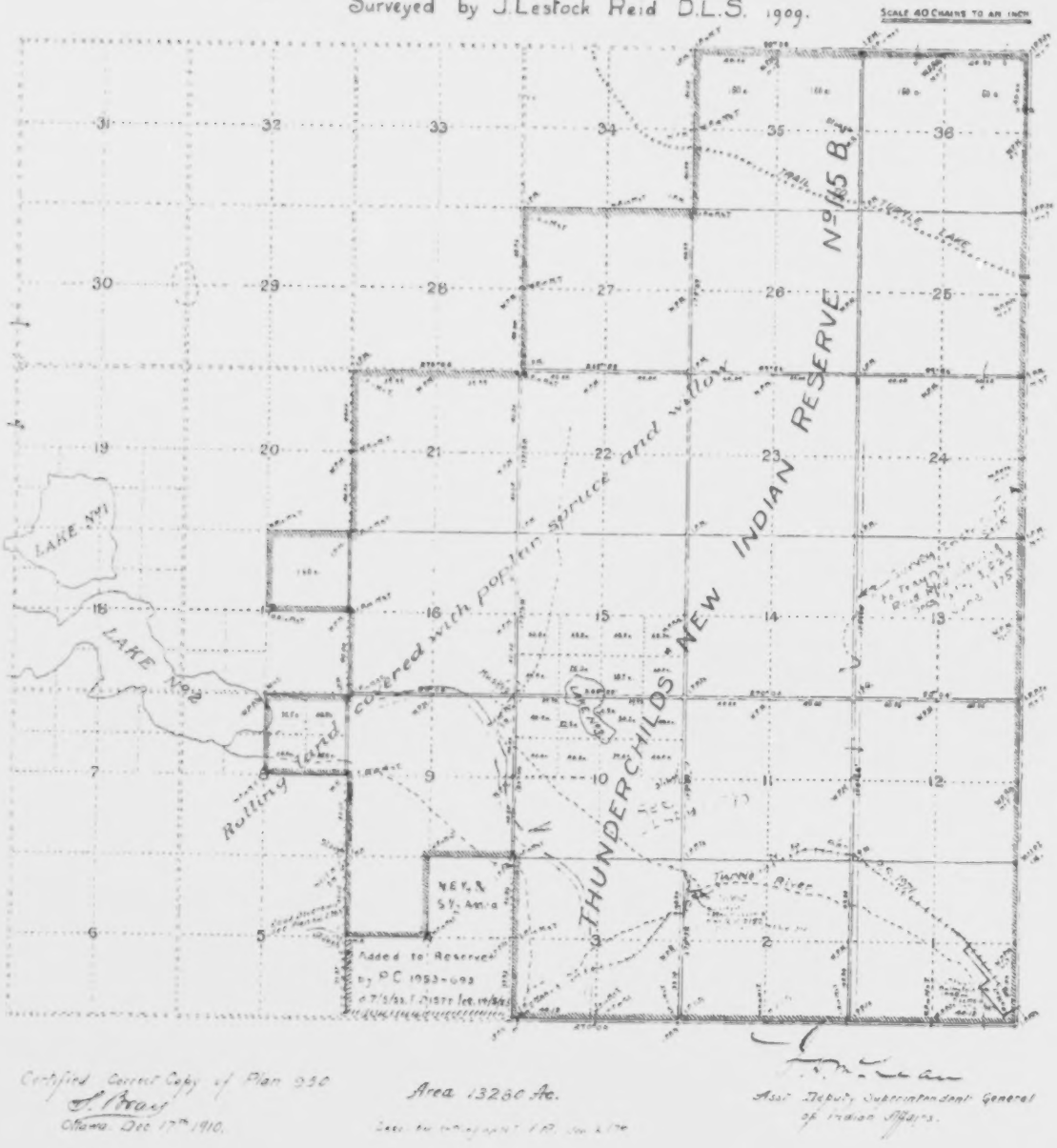
In 1876, Canada and the First Nations of the Plains, Wood Cree, and other tribes of central Saskatchewan and Alberta, including the Thunderchild First Nation, entered into Treaty 6. In exchange for ceding certain rights, titles, and privileges to 121,000 square miles of land, Canada promised to set aside reserves for the Indians and assist them making a transition from a subsistence livelihood to an agriculture-based economy.

During the late 1880s, 10,572 acres, consisting of IR 115, IR 115A, and half of IR 112A (land shared with the adjacent Moosomin First Nation), were surveyed and set aside in 1889 as reserve lands for the Thunderchild First Nation under Treaty 6. The main body of the reserve was located a short distance north and west of the Battlefords. The Thunderchild lands were ideally situated and suited for mixed farming, containing some of the best farm land in the region. Over the course of the 1880s, 1890s and early 1900s, the First Nation and its members were making a successful and prosperous transition to an agricultural way of life.

By 1903, the value of these reserves was enhanced by the construction of the main line of the Canadian Northern Railway, which passed through IR 115 and connected it to major settlements in the region. Following the construction of the railway, there was a growing interest in and demand for the First Nation's reserve lands, and the Band faced pressure to surrender its land and relocate further north. Local politicians, business leaders, settlers, and clergy lobbied the Department of Indian Affairs to obtain the First Nation's consent to the surrender of its lands. Senior levels of the department in Ottawa instructed the local Indian Agent to obtain a surrender from the Band in 1907. These initial efforts were unsuccessful.

However, pressures on Thunderchild band members for a surrender remained strong, particularly from local clergy, and, in early 1908, instructions were issued by senior personnel in Ottawa to revive efforts at the local department level to obtain a surrender from the Band. On August 26, 1908, Commissioner David Laird along with Indian Agent J.P.G. Day attended a meeting at the Thunderchild reserve to discuss the surrender, and they offered the First Nation rations for a full year rather than just six months, as well as a cash payment to obtain the majority support required by law.


PLAN
of Subdivision of
THUNDERCHILD
and
MOOSOMIN
INDIAN RESERVES
Nos 112, 115 and 115A
SASK.
Surveyed by J. Leyton Reid D.L.S. 1909
Scale - 40 Chains To 1 Inch
T. 983
115A
THUNDERCHILD I.R.
115
THUNDERCHILD I.R.
112
MOOSOMIN I.R.
T. 983 See T. 2613
983
983


THUNDERCHILDS "NEW" INDIAN RESERVE Nº115 B.
SASKATCHEWAN
Township 52 Range 20 West of the Third M.
Surveyed by J.Lestock Reid D.L.S. 1909.
SCALE 40 CHAINS TO AN INCH
LAKE No1
LAKE No2
Rolling land covered with poplar spruce and willow
THUNDERCHILDS NEW INDIAN RESERVE Nº115 B.
Thorne River
NE¼ & S½ Sec 4
Added to Reserve by PC 1953-693
Certified Correct Copy of Plan 930
Ottawa. Dec 17th 1910.
Area 13280 Ac.
Asst. Deputy Superintendent General of Indian Affairs.

Laird and Day had with them, for this purpose, $15,000 in cash.[2] In Commissioner Laird's report to Ottawa,[3] he describes meeting with the Band over two days, during which he initially got three or four negative votes before finally obtaining a vote that approved the surrender by a narrow majority of one vote. Worthy of note is the fact that, at the time of the surrender, the location of a replacement reserve was still undetermined and the selection of replacement lands was made after the surrender was obtained.

The Band was ultimately forced to relocate to the site of the new reserve known as IR 115B, situated about 113 kilometres north and west of the Battlefords. In contrast to the reserves that were lost in the surrender, IR 115B consisted of rugged terrain with largely non-arable, extremely rocky soils. Geographically, the new reserve was located quite a bit north of the surrendered lands, in an area having a shorter growing season. In comparison to the surrendered reserve lands, the new reserve was unsuitable for agricultural development, leaving the Band with extremely limited economic opportunities.

---

2 The deal eventually struck included two years' rations and a cash payment totalling $12,840 (107 Indians were paid on the reserve $120 each).

3 David Laird, Indian Commissioner, to J.D. McLean, Secretary, Department of Indian Affairs, September 3, 1908, National Archives of Canada (NA), RG 10, vol. 7795, file 29105-9.

PART III

NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM

Following Canada's acceptance of the Thunderchild claim in 1993, negotiations began between the parties and continued fairly successfully for approximately two years. During this time, a number of supporting studies were initiated. In July 1996, however, negotiations came to an impasse. On July 30, 1996, legal counsel for the First Nation wrote to the Commission requesting an inquiry into the issue of the proper theoretical and methodological approach to quantifying the loss of use under compensation criteria 3(ii) of Canada's Specific Claims Policy.[4]

In scheduling the first planning conference, counsel for the Indian Claims Commission suggested, and the negotiating parties agreed, that Justice Robert Reid, then Director of Mediation at the Commission, act as Chair. The intent was that, by taking a mediation approach right from the start, it might be possible for the parties to work towards a mutually acceptable resolution to the claim outside the formal inquiry process. Of course, had the issues in dispute not already been agreed upon by the parties prior to the initial planning conference, then the mediation approach would not have been appropriate and the First Nation's concerns would have moved through the Commission's normal inquiry process.

The mediation approach proved successful and negotiations resumed in December 1996. For the next three years, discussions continued with a focus on the negotiation process and loss-of-use studies.

Mediation/facilitation services provided by the Commission focused almost entirely on matters relating to process, the Commission's role being to chair the negotiation sessions, provide an accurate record of the discussions, follow up on undertakings, and consult with the parties to establish mutually acceptable agendas, venues, and times for the meetings. At the request of the parties, the Commission was also responsible for mediating disputes and assisting the parties in arranging for further mediation. Although the Commission is not at liberty to disclose the discussions during the negotiations, it can be stated that Thunderchild First Nation and representatives of

---

[4] James A. Griffin, Counsel for Thunderchild First Nation, to Kathleen Lickers, Associate Legal Counsel, Indian Claims Commission, July 30, 1996 (ICC file 2107-32-1).

DIAND worked to establish negotiating principles and a guiding protocol agreement, which helped them to arrive at a fair settlement of the First Nation's claim.

Studies supporting the negotiations, including a forestry loss-of-use study and mineral valuation study were conducted to provide the information required for a claim valuation and subsequent negotiations. Specifically, independent consultants assessed the losses of use from forestry, oil, and gas to estimate the net economic losses to the First Nation as a result of the 1908 surrender. The amount of compensation for the losses and the final payment schedule were issues that needed to be resolved between the parties.

Unfortunately, negotiations did not proceed entirely smoothly during these years. Significant delays to the negotiations were caused by many postponements and cancellations of meetings. Relative to other negotiation tables with which the Commission's mediation unit has been involved, the number of interruptions to the Thunderchild negotiations was unusually high, mostly at the instance or request of the federal negotiator. On the positive side, however, a number of preliminary settlement offers and counteroffers were made during this time, although none were successful.

In October 2001, a new federal negotiator was appointed and, in an unusual approach, invited Thunderchild First Nation to put together the first settlement offer. The First Nation came back in January 2002 with a proposal for settlement.[5] For the next few months, settlement negotiations consisted almost exclusively of offers and counteroffers going back and forth between Canada and the First Nation, and by the end of May, an informal agreement was reached on the amount of compensation and terms of settlement. A formal written offer was given by Canada to the Thunderchild First Nation by letter dated October 18, 2002.[6]

While Canada was going through its internal approval process, which involved making a submission to Treasury Board, legal counsel for the parties were working drafting settlement documents in support of the agreement. Over the course of the following eight months, the Commission helped maintain momentum in this work by convening regular meetings and conference

---

[5] Dan Maddigan, Solicitor on behalf of the Thunderchild First Nation, to Lynda Rychel, Senior Counsel, Department of Indian Affairs and Northern Development Legal Services, January 25, 2002 (ICC file 2107-32-1M).

[6] Silas E. Halyk, QC, Chief Federal Negotiator, to Thunderchild First Nation, October 18, 2002 (ICC file 2107-32-1M).

calls between the parties. On July 2, 2003, the final Settlement Agreement was initialled by Chief Delbert Wapass and the chief federal negotiator, Silas Halyk. Members of Thunderchild First Nation voted to ratify the settlement on September 4, 2003. The deal was concluded on October 2, 2003 when then Minister of Indian Affairs Robert Nault visited the community and took part in the official signing ceremony.

The Settlement Agreement was implemented in the fall of 2003, providing $53 million in compensation to the Band. Settlement capital, paid into a trust account set up for this purpose by the First Nation, was marked as a long-term asset to be invested for the benefit of First Nation members. In addition, Thunderchild First Nation was given the ability to acquire up to 5,000 acres of land to be set apart as reserve, within 15 years of the settlement, subject to DIAND's Additions to Reserve Policy.

PART IV

CONCLUSION

The Thunderchild First Nation 1908 surrender claim took, from the date of acceptance of the claim for negotiation to the date of completion, over 10 years to resolve. The Commission, involved as mediator since 1996, had no authority to force a settlement nor to impose one. The credit for settling this claim belongs to the parties alone. The outcome of the negotiations, however, indicates the Commission's ability to advance the settlement of claims. For approximately three years, efforts by the First Nation to have its claim settled were unsuccessful. An impasse in the negotiations had been reached. The Commission was able to come in and help the parties past their stalemate on the issue of the proper theoretical and methodological approach to quantifying the loss of use under Canada's compensation criteria. The Commission's efforts in getting the parties past this impasse produced enough movement for the claim to be brought to an acceptable settlement.

In making recommendations arising out of its experience with the Thunderchild First Nation's 1908 surrender claim, the Commission would first suggest that the parties involve the Commission in the negotiations at a much earlier stage. Perhaps the impasse would not have come about or the time involved in working around the challenges involved would have been significantly reduced if the Commission had been involved earlier. In any event, having the benefit of the Commission's support, knowledge, and experience from the beginning of the negotiation process would have enhanced the parties' ability to negotiate.

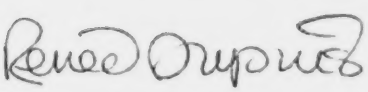
The Commission would also like to emphasize an ongoing problem that continues to plague the process – the inability of the parties at the table to maintain consistency in negotiations, an inability caused in part by high turnover rates in negotiators and legal counsel. In this particular case, Thunderchild First Nation members dealt with four federal negotiators and four Department of Justice legal counsel over the course of the negotiation of their claim.

In addition, the Commission reiterates a recommendation made in previous reports that the negotiating parties review very carefully the requirement to undertake research and loss-of-use studies. Often parties to a new negotiation are not able to choose the appropriate study areas or to define the scope of the work to be undertaken within each study area. When studies are undertaken at too early a stage in the negotiation process, the end result can be unnecessary, overlapping, and

expensive work. By taking their time at the start, negotiators have the opportunity to review the vast amount of work already done on claims that have been settled, claims that may involve similar amounts of land or similar geographical situations. This abundant information should be considered by the table in determining what further study needs to be done. The end result would almost certainly be a shorter overall negotiation process and an earlier settlement, at considerably less cost to the First Nation, Canada, and Canadian taxpayers.

Similarly, where the negotiating parties decide that research and loss-of-use studies are to be undertaken, they would be well advised to take advantage of the Commission's knowledge and experience in coordinating studies. In this role, the Commission assumes responsibility for overseeing the research/loss-of-use study process beginning with the development of the request for proposal packages (including the provision of generic models of, and assistance in developing, the terms of reference for each study); overseeing the proposal call and contract award process; providing ongoing study coordination throughout the study process; setting the required reporting requirements and deliverables and ensuring that they are fulfilled. The Commission is able to provide this type of service in a most cost-effective way and can thus provide added value to the overall negotiating process.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION



Renée Dupuis
Chief Commissioner

Dated this 26th day of March, 2004.

Indian Claims Commission

Enterprise Building
Suite 400 – 427 Laurier Avenue West
P.O. Box 1750, Station "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

Commission des revendications des Indiens

PREMIÈRE NATION DE THUNDERCHILD

Objet du rapport : Cession de terres de réserve de 1908 (Médiation)

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

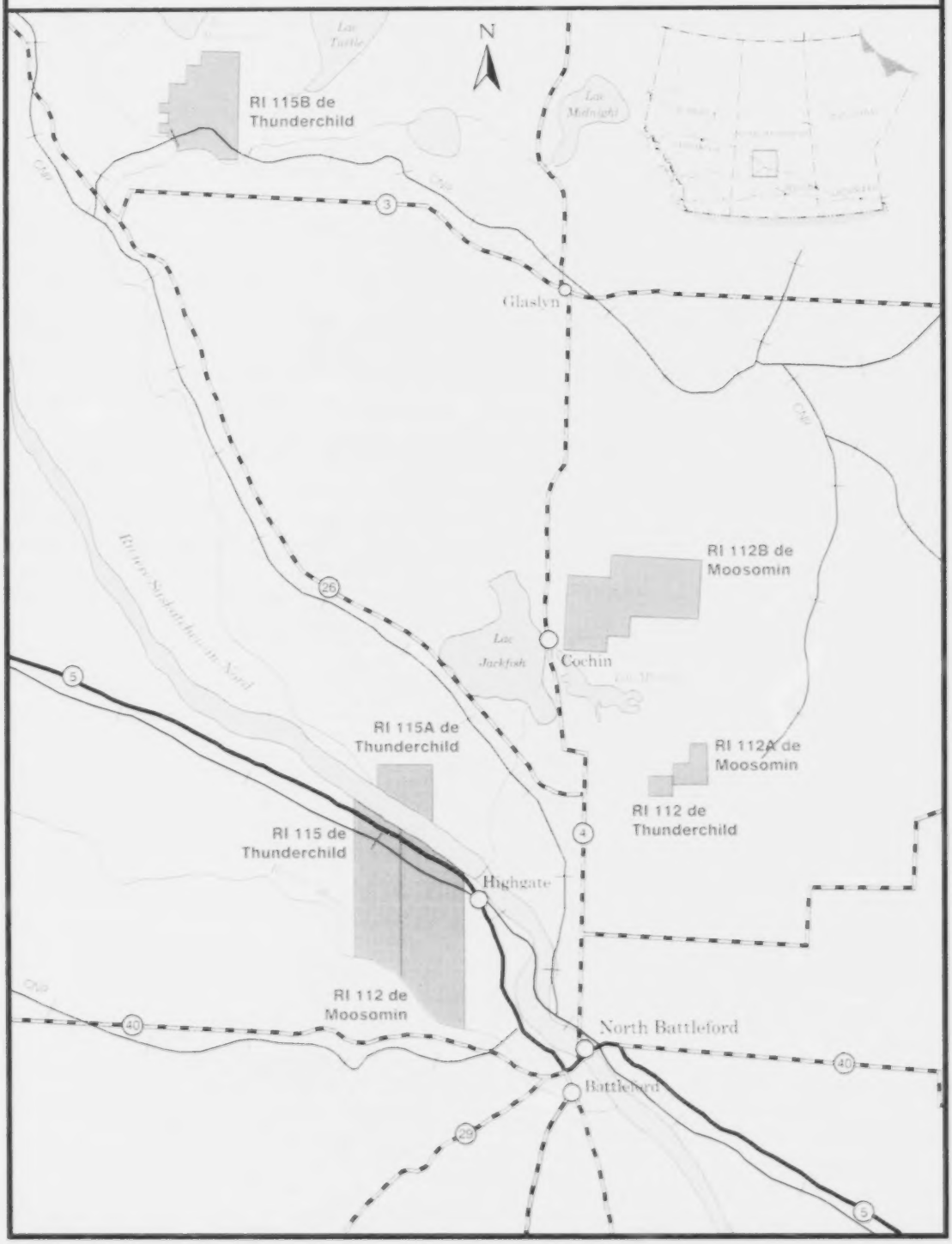
RAPPORT DE MÉDIATION SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE THUNDERCHILD RELATIVE À LA CESSION DE 1908

Mars 2004

SOMMAIRE

PARTIE I	**INTRODUCTION**	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	1
PARTIE II	**BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION**	3
PARTIE III	**NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION**	7
PARTIE IV	**CONCLUSION**	11

Carte du territoire visé par la revendication



PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport expose comment une revendication – en suspens depuis 95 ans, et soumise au processus d'examen des revendications particulières du gouvernement du Canada voilà près de huit ans –, a été réglée de manière satisfaisante avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

Nous ne dresserons pas ici l'historique complet de la revendication de la Première Nation de Thunderchild. Nous résumerons plutôt les événements ayant conduit au règlement de la revendication et illustrerons le rôle joué par la Commission dans le processus de résolution. M. Ralph Brant, directeur de la Médiation à la Commission, a dirigé les travaux.

La Première Nation de Thunderchild présente officiellement sa revendication au ministre des Affaires indiennes en février 1986. Elle fait valoir que la revendication devrait être acceptée aux termes de la Politique des revendications particulières du gouvernement fédéral, invoquant que la cession de 1908 de la réserve de Thunderchild était, notamment, nulle et non avenue. Le 9 juillet 1993, la revendication relative à la cession en 1908 des droits de la bande sur les réserves indiennes (RI) 112A, 115 et 115A était acceptée aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada. La confirmation de cette acceptation prend la forme d'une lettre de M. Ian Potter, sous-ministre adjoint à l'époque au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), dans laquelle il écrit : « Aux fins de négociation, le Canada accepte que la bande a suffisamment démontré que le Canada avait une obligation légale au sens de la Politique des revendications particulières en ce qui concerne la cession de 1908[1]. »

C'est par cette lettre que commence le processus de négociation. À la demande de la Première Nation et avec l'accord du Canada, la Commission accepte le rôle de facilitatrice.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens est créée à l'initiative des Premières Nations et du gouvernement du Canada après des années de discussions sur la manière d'améliorer le traitement

---

[1] Ian Potter, sous-ministre adjoint, Revendications, au chef Winston Weekusk, 9 juillet 1993 (Dossier de la CRI 2107-32-1M).

des revendications territoriales des Indiens au Canada. Elle est mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, après quoi M. Harry S. LaForme est nommé commissaire en chef. La CRI est pleinement opérationnelle avec la nomination de six commissaires en juillet 1992.

Le mandat de la Commission comporte deux volets : elle a le pouvoir (1) de tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* sur les revendications territoriales particulières des Premières Nations et que le Canada a rejetées, (2) d'offrir des services de médiation pour la négociation des revendications.

Le Canada répartit la plupart des revendications en deux catégories : les revendications globales et les revendications particulières. Les premières sont en général fondées sur des droits ancestraux non éteints, et surviennent normalement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les secondes découlent pour leur part d'un manquement aux obligations prévues à un traité ou d'obligations légales de la Couronne non respectées, comme un manquement à une entente ou un différend sur des obligations prévues dans la *Loi sur les Indiens*.

C'est sur la dernière catégorie de revendication que sont axés les travaux de la Commission. Même si la CRI n'est pas habilitée à accepter une revendication rejetée par le Canada ou à en forcer l'acceptation, elle a tout de même le pouvoir d'examiner en détail, avec les requérants et l'État fédéral, la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* confère à la Commission de vastes pouvoirs pour procéder à ses enquêtes, collecter de l'information et assigner des témoins à comparaître, au besoin. Si l'enquête révèle que les faits et le droit permettent de constater que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la Commission peut recommander au Ministre d'accepter la revendication aux fins de négociation.

En plus de la tenue d'enquêtes, la Commission est autorisée à offrir des services de médiation à la demande des parties à la négociation. Depuis sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et a cherché résolument à favoriser la médiation comme solution de rechange aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des accords conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, diligente et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

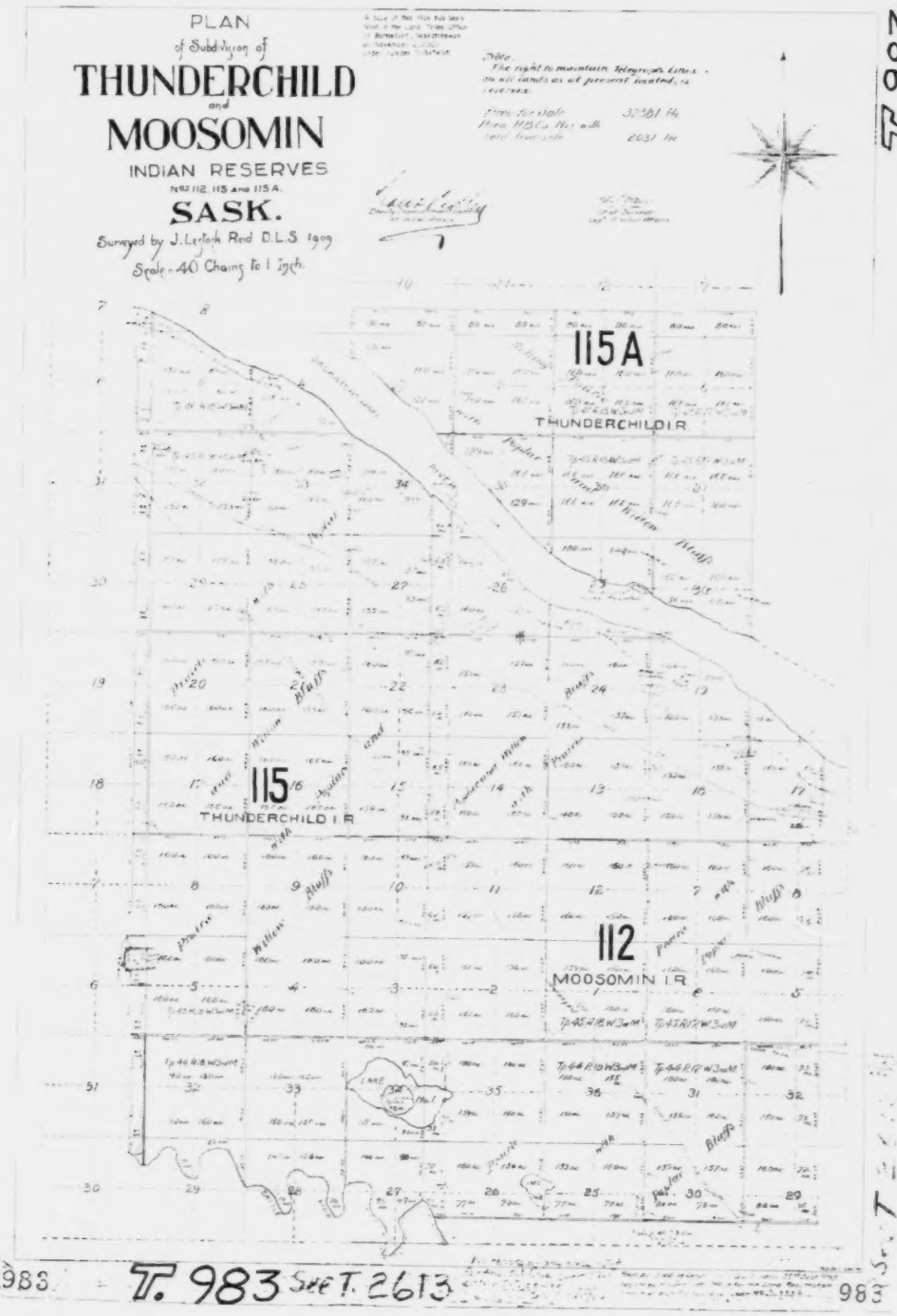
BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

En 1876, le Canada et les Premières Nations des Plaines, les Cris des Bois et d'autres tribus du centre de la Saskatchewan et de l'Alberta, y compris la Première Nation de Thunderchild, signent le Traité 6. En échange d'une cession de certains droitset privilèges sur 121 000 milles carrés de terres, le Canada promet de mettre de côté des réserves pour les Indiens et de les aider à passer d'un mode de vie de subsistance à une économie reposant sur l'agriculture.

À la fin des années 1880, une superficie de 10 572 acres comprenant les RI 115, 115A et une moitié de la 112A (détenue avec sa voisine la Première Nation de Moosomin), est arpentée et mise de côté en 1889 comme terres de réserve pour la Première Nation de Thunderchild en application du Traité 6. La partie principale de la réserve se situe à courte distance au nord et à l'ouest de Battleford. Les terres de Thunderchild jouissent d'une situation idéale et conviennent à une agriculture mixte, puisqu'elles comptent parmi les meilleures terres agricoles de la région. Au cours des années 1880, 1890 et au début des années 1900, la Première Nation et ses membres effectuent une transition fructueuse et prospère vers un mode de vie fondé sur l'agriculture.

En 1903, ces réserves s'apprécient grâce à la construction de la voie principale du Chemin de fer Canadien du Nord, qui traverse la RI 115 et rejoint les principaux établissements de la région. Après la construction du chemin de fer, l'intérêt et la demande pour les terres de réserve de la Première Nation s'accroissent et la bande subit des pressions pour qu'elle les cède et déménage plus au nord. Les politiciens, les gens d'affaires, les colons et les membres du clergé locaux font pression sur le ministère des Affaires indiennes pour qu'il tente d'obtenir le consentement de la Première Nation à céder ses terres de réserve. Des hauts fonctionnaires du Ministère à Ottawa donnent instruction à l'agent des Indiens local d'obtenir une cession de la bande en 1907. Ces premières tentatives sont infructueuses.

Toutefois, les pressions locales sur les membres de la bande de Thunderchild en vue d'obtenir une cession demeurent fortes, surtout de la part du clergé, et au début de 1908, des directives sont transmises par des hauts fonctionnaires à Ottawa, aux employés locaux du Ministère, de revenir à la charge pour obtenir une cession de la bande. Le 26 août 1908, le commissaire David Laird, en compagnie de l'agent des Indiens J.P.G. Day, assiste à une assemblée dans la réserve de

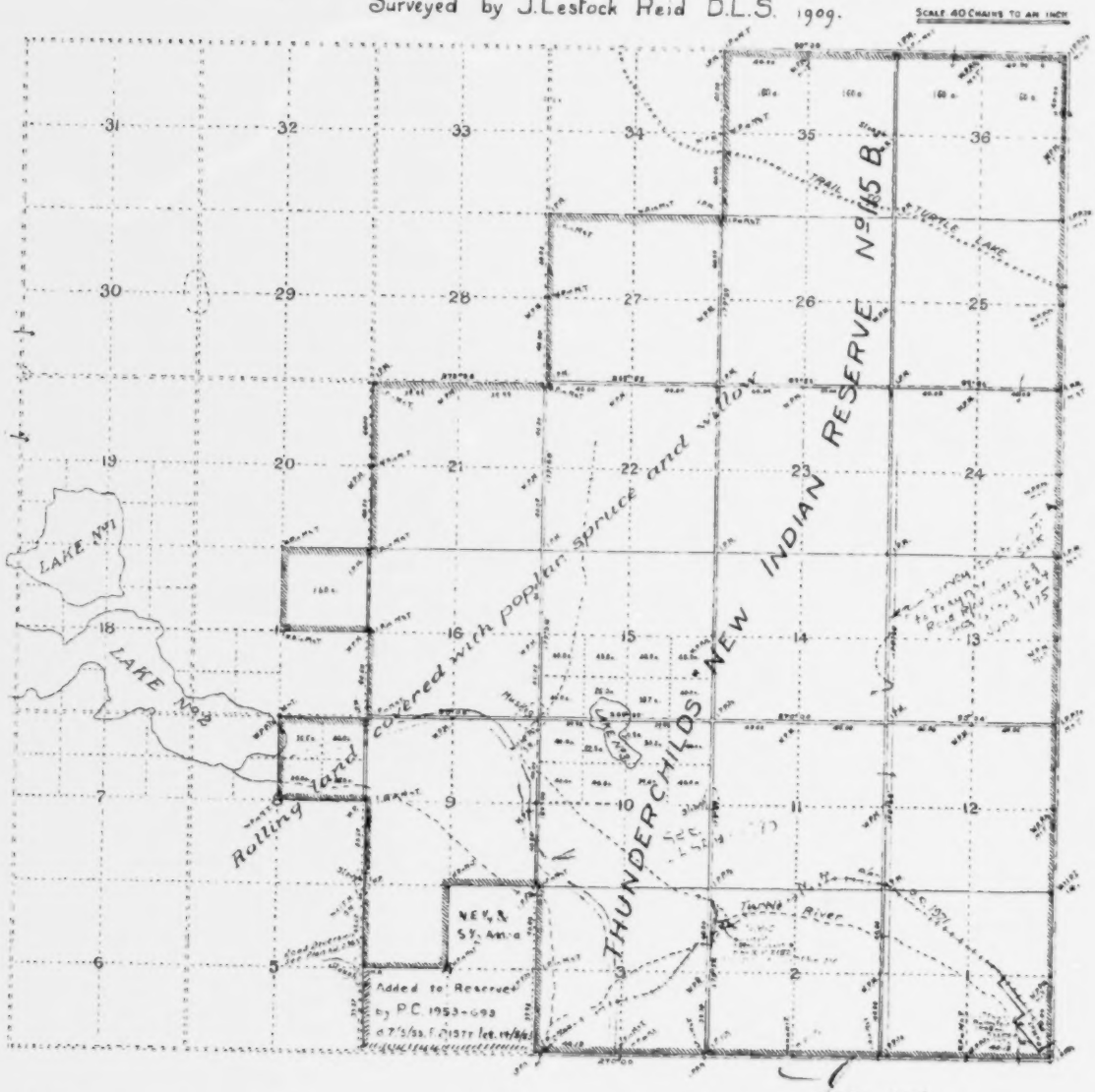

PLAN
of Subdivision of
THUNDERCHILD
and
MOOSOMIN
INDIAN RESERVES
Nos 112, 115 and 115A.
SASK.
Surveyed by J. Leslie Reed D.L.S. 1909
Scale - 40 Chains to 1 Inch.
T. 983
115A
THUNDERCHILD I.R.
115
THUNDERCHILD I.R.
112
MOOSOMIN I.R.
T. 983 See T. 2613

THUNDERCHILDS "NEW" INDIAN RESERVE Nº 115 B.

SASKATCHEWAN

Township 52 Range 20 West of the Third M.

Surveyed by J. Lestock Reid D.L.S. 1909.


SCALE 40 CHAINS TO AN INCH
THUNDERCHILDS "NEW" INDIAN RESERVE Nº 115 B.
LAKE Nº1
LAKE Nº2
Rolling land covered with poplar spruce and willow
THUNDERCHILDS "NEW" INDIAN RESERVE Nº 115 B.
Added to Reserve by P.C. 1953-693 of 7/5/53
Area 13280 Ac.

Certified Correct Copy of Plan 950
Ottawa Dec 17th 1910.

Asst. Deputy Superintendent General of Indian Affairs.

Thunderchild pour discuter de la cession, et offre à la Première Nation des rations pour une année complète, plutôt que pour six mois, ainsi qu'un paiement en espèces pour obtenir l'appui majoritaire exigé par la loi. Laird et Day ont en main, à cette fin, 15 000 $ en espèces[2]. Dans son rapport destiné à Ottawa[3], le commissaire Laird décrit l'assemblée de deux jours avec la bande au cours de laquelle il a obtenu au départ trois ou quatre votes négatifs, avant de finir par soutirer un vote approuvant la cession par une mince majorité d'une voix. Il convient de noter qu'au moment de la cession, le lieu de la réserve de remplacement était toujours indéterminé et que le choix des nouvelles terres s'est effectué après l'obtention de la cession.

La bande finit par être forcée de déménager à l'endroit où est située la nouvelle réserve 115B, à environ 113 kilomètres au nord et à l'ouest de Battleford. Contrairement aux réserves perdues lors de la cession, la RI 115B se composait de terrains accidentés dont les sols étaient en grande partie impropres à la culture et très rocheux. Sur le plan géographique, la nouvelle réserve était bien plus au nord que les terres cédées, dans une région dont la saison de culture était plus courte. Comparativement aux terres de réserve cédées, la nouvelle réserve était impropre au développement agricole, ce qui laissait à la bande très peu de perspectives économiques.

---

2 Le marché qui sera conclu comprenait des rations pour deux ans et un paiement en espèces total de 12 840 $ (107 Indiens payés dans la réserve 120 $ chacun).

3 David Laird, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, 3 septembre 1908, Archives nationales du Canada (AN), RG 10, vol. 7795, dossier 29105-9.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Après que le Canada eut accepté la revendication de la Première Nation de Thunderchild en 1993, des négociations commencent entre les parties et se poursuivent de façon plutôt fructueuse pendant environ deux ans. Au cours de cette période, un certain nombre d'études justificatives sont lancées. Toutefois, en juillet 1996, les négociations aboutissent à une impasse. Le 30 juillet 1996, le conseiller juridique de la Première Nation écrit à la Commission pour lui demander de faire enquête sur les aspects théoriques et méthodologiques qu'il conviendrait d'appliquer pour quantifier la perte d'usage en application du critère 3(ii) de la Politique des revendications particulières du gouvernement du Canada[4].

En préparant la première séance de planification, le conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens propose, et les parties à la négociation acceptent, que le juge Robert Reid, alors directeur de la Médiation à la Commission, préside les travaux. Le but visé, en adoptant une approche de médiation dès le départ, consiste à permettre aux parties de travailler à un règlement mutuellement acceptable de la revendication, en dehors du processus officiel d'examen des revendications. Bien entendu, si les questions en litige n'avaient pas déjà fait l'objet d'une entente entre les parties avant la séance initiale de planification, la médiation n'aurait alors pas été possible et les préoccupations de la Première Nation auraient fait partie du cadre normal de l'enquête de la Commission.

L'approche axée sur la médiation se révèle fructueuse et les négociations reprennent en décembre 1996. Au cours des trois années qui suivent, les discussions continuent en mettant l'accent sur le processus de négociation et les études de perte d'usage.

Les services de médiationet de facilitation offerts par la Commission portent presque exclusivement sur des questions touchant les travaux, le rôle de la Commission consistant à présider les séances de négociation, à dresser le compte rendu exact des discussions, à assurer le suivi des engagements, et à consulter les parties en vue d'établir des ordres du jour, des lieux et des dates

---

[4] James A. Griffin, conseiller juridique de la Première Nation de Thunderchild, à Kathleen Lickers, conseillère juridique associée, Commission des revendications des Indiens, 30 juillet 1996 (Dossier de la CRI 2107-32-1).

mutuellement acceptables pour les rencontres. À la demande des parties, il incombe également à la Commission d'arbitrer les différends et d'aider les parties à organiser d'autres séances de médiation. Même si la Commission ne saurait divulguer la teneur des négociations, nous pouvons dire que la Première Nation de Thunderchild et les représentants du MAINC se sont efforcés d'établir des principes de négociation et un protocole d'entente qui les ont aidés à parvenir à un règlement juste de la revendication de la Première Nation.

Des études appuyant les négociations, dont une étude de perte d'usage des forêts et une évaluation des minéraux, ont été réalisées en vue d'apporter les données nécessaires à l'évaluation de la revendication et aux négociations ultérieures. En particulier, des conseillers indépendants ont évalué les pertes d'usage des forêts, du pétrole et du gaz afin de calculer les pertes économiques nettes de la Première Nation par suite de la cession de 1908. La somme de l'indemnité pour ces pertes et le calendrier de règlement final comptaient parmi les questionsà régler entre les parties.

Malheureusement, les négociations n'ont pas toujoursété harmonieuses pendant ces années. D'importants retards dans les négociations sont attribuables aux nombreuses remises et annulations de rencontres. Comparativement à d'autres tables de négociation auxquelles a participé l'équipe de médiation de la Commission, le nombre d'interruptions des négociations de Thunderchild a été anormalement élevé, la plupart du temps à l'instigation ou à la demande du négociateur fédéral. Sur un plan plus positif, cependant, un certain nombre d'offres préliminaires de règlement et de contre-offres ont été déposées au cours de cette période, même si aucune n'a abouti.

En octobre 2001, un nouveau négociateur fédéral est nommé et, geste inhabituel, il invite la Première Nation de Thunderchild à confectionner la première offre de règlement. La Première Nation répond en janvier 2002 par un projet de règlement[5]. Au cours des mois qui suivent, les négociations de règlement se limitent presque exclusivement à des offres et des contre-offres échangées entre le Canada et la Première Nation et, à la fin mai, un accord officieux est conclu quant à la somme de

---

[5] Dan Maddigan, procureur agissant pour la Première Nation de Thunderchild, à Lynda Rychel, avocate principale, Services juridiques du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 25 janvier 2002 (Dossier de la CRI 2107-32-1M).

l'indemnité et aux modalités du règlement. Une offre officielle est soumise par écrit dans une lettre adressée par le Canada à la Première Nation de Thunderchild le 18 octobre 2002[6].

Pendant que le Canada suit son processus interne d'approbation, notamment une présentation au Conseil du Trésor, les avocats des parties s'emploient à rédiger des documents de règlement à l'appui de l'entente. Pendant les huit mois qui suivent, la Commission aide les parties à garder le cap dans leurs travaux en convoquant régulièrement des réunions et des conférences téléphoniques. Le 2 juillet 2003, l'accord définitif de règlement est paraphé par le chef Delbert Wapass et le négociateur en chef fédéral, M. Silas Halyk. Les membres de la Première Nation de Thunderchild votent ensuite pour de ratifier le règlement le 4 septembre 2003. L'entente est signée le 2 octobre 2003 quand le ministre des Affaires indiennes de l'époque, M. Robert Nault, se rend dans la collectivité et participe à la cérémonie officielle de signature.

L'entente de règlement est mise en oeuvre à l'automne 2003 et prévoit une indemnité de 53 millions de dollars pour la bande. Le capital, versé dans un compte en fiducie créé à cette fin par la Première Nation, est considéré comme un actif à long terme à investir pour le bénéfice des membres de la Première Nation. En outre, la Première Nation de Thunderchild est autorisée à acquérir jusqu'à concurrence de 5 000 acres de terres à constituer en réserve, dans les 15 ans de la signature de l'accord, sous réserve de la Politique d'ajouts aux réserves du MAINC.

---

[6] Silas E. Halyk, c.r., négociateur fédéral en chef, à la Première Nation de Thunderchild, 18 octobre 2002 (Dossier de la CRI 2107-32-1M).

PARTIE IV

CONCLUSION

Il aura fallu près de 10 ans, de la date de son acceptation aux fins de négociation à sa conclusion, pour régler la revendication de la Première Nation de Thunderchild relative à la cession de 1908. La Commission, agissant comme médiatrice depuis 1996, n'était pas autorisée à forcer ni à imposer un règlement. C'est uniquement aux parties que revient le mérite d'avoir réglé la revendication. Toutefois, l'issue des négociations démontre la capacité de la Commission de faire progresser les travaux. Pendant environ trois ans, les efforts déployés par la Première Nation pour régler sa revendication sont demeurés infructueux. Les négociations étaient dans une impasse. La Commission a pu, en intervenant dans le dossier, aider les parties à sortir du cul-de-sac dans leur recherche d'une méthode théorique et pratique appropriée pour quantifier la perte d'usage, tout en appliquant les critères d'indemnisation du Canada. Les efforts de la Commission pour sortir les parties de cette impasse ont créé un mouvement suffisant dans le dossier pour déboucher sur un règlement acceptable.

Dans ses recommandations à la suite de l'expérience vécue avec la revendication de la Première Nation de Thunderchild relative à la cession de 1908, la Commission suggère d'abord aux parties de faire appel à ses services beaucoup plus tôt dans les négociations. Peut-être l'impasse ne se serait-elle pas produite ou peut-être aurait-il fallu moins de temps pour régler les difficultés si la Commission avait été présente plus tôt. De toute façon, en profitant de l'appui, des connaissances et de l'expérience de la Commission dès le début des travaux, les parties auraient été mieux placées pour négocier.

La Commission aimerait en outre insister sur un problème qui continue d'enrayer le processus : l'incapacité des parties à la table de garder le cap dans les négociations, causée en partie par le fort taux de roulement des négociateurs et conseillers juridiques. Dans ce cas-ci , les membres de la Première Nation de Thunderchild ont traité avec quatre négociateurs fédéraux et quatre conseillers juridiques du ministère de la Justice pendant la négociation de leur revendication.

En outre, la Commission réitère une recommandation formulée dans ses rapports antérieurs, savoir que les parties aux négociations examinent très attentivement la nécessité de procéder à des recherches et à des études de perte d'usage. Souvent, les parties à une nouvelle négociation n'arrivent

ni à choisir le domaine d'étude qui convient, ni à définir l'étendue des travaux à exécuter dans chaque étude. Lorsque des études sont entreprises trop tôt dans le processus de négociation, leurs résultats peuvent être superflus, se recouper et coûter cher. En prenant leur temps au début des travaux, les négociateurs ont l'occasion d'examiner la vaste quantité de travail déjà accompli pour les revendications réglées, revendications qui peuvent être analogues quant à la superficie de terres ou à la situation géographique. Cette information abondante devrait être prise en compte par les négociateurs pour déterminer quelles autres études doivent être effectuées. Il en découlerait presque assurément un processus de négociation en général plus court et un règlement plus rapide, à un coût considérablement moindre pour la Première Nation, le Canada et les contribuables canadiens.

De même, lorsque les parties à la négociation décident que des recherches et des études de perte d'usage doivent être réalisées, elles seraient sages de tirer parti des connaissances et de l'expérience de la Commission en matière de coordination des études. À cet égard, la Commission voit à superviser le processus de recherche et d'étude sur la perte d'usage à partir de l'élaboration des dossiers de demandes de propositions (y compris la fourniture de modèles génériques de mandat pour chaque étude, et l'élaboration de la version utilisée); surveiller l'appel de propositions et le processus d'adjudication du marché; coordonner l'étude de façon continue pendant la durée du projet; déterminer les exigences en matière de rapport et de produits livrables, et veiller au respect de ces exigences. La Commission est en mesure d'offrir laprestation de ce genre de service de façon très rentable, et d'apporter ainsi de la valeur ajoutée à l'ensemble du processus de négociation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Renée Dupuis
Présidente

Fait ce 26e jour de mars 2004.

Commission des revendications des Indiens

Édifice Enterprise
427, av. Laurier ouest, suite 400
C.P. 1750, succursale "B"
Ottawa (Canada) K1P 1A2
Téléphone (613) 943-2737 Télécopieur (613) 943-0157
www.indianclaims.ca